

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4481

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BASSANINI, VELTRONI, PELLICANI

Presentata il 15 gennaio 1990

**Disposizioni urgenti per la tutela della libertà
di concorrenza e del pluralismo nell'informazione**

ONOREVOLI COLLEGHI! — Non è dato sapere, ad oggi, se il tentativo del gruppo Fininvest di assumere il controllo del gruppo editoriale Mondadori avrà successo. Ma, quale che sia l'esito di questa complessa operazione, nessuno può contestare che il gruppo di concentrazione oligopolistica raggiunto dal sistema delle comunicazioni di massa in Italia è non soltanto superiore a quello registrabile nelle altre grandi democrazie dell'Occidente, ma è tale da rappresentare una minaccia grave e seria per l'esercizio di fondamentali diritti dei cittadini (il diritto all'informazione, le libertà di opinione, manifestazione del pensiero, espressione artistica e culturale) e per le stesse condizioni del funzionamento dei meccanismi democratici (fondati come essi sono, in ultima analisi, sulle libere decisioni di cittadini correttamente informati).

Come la Corte costituzionale ha ripetutamente sottolineato (da ultimo con la sentenza n. 823 del 1988), proprio la tutela di questi fondamentali diritti e principi costituzionali esige l'approvazione di una rigorosa e efficace legge anti *trust*, sul modello di quelle da molto tempo in vigore, per l'appunto, nelle grandi democrazie occidentali. A tal fine, i presentatori di questa proposta di legge hanno già da tempo presentato una organica proposta di legge recante « Disposizioni generali per la regolamentazione del sistema delle comunicazioni di massa e norme per la garanzia della libertà di concorrenza e del pluralismo dell'informazione » (atto Camera n. 2751, presentato il 23 maggio 1988), che ha ricevuto molti apprezzamenti e consensi anche al di fuori dello schieramento politico che l'ha espressa. Ripresentata anche al Se-

nato (atto Senato n. 1159), essa è stata abbinata al disegno di legge del Governo (atto Senato n. 1138), concernente la stessa materia, successivamente depositato. Ma i contrasti, le divergenze e i ripensamenti interni alla maggioranza parlamentare hanno finora impedito di portare all'esame delle Assemblee, del Senato prima, di questa Camera poi, un testo che unifichi le due proposte, governativa e parlamentare. Di qui il persistere di un vuoto legislativo, che non soltanto configura — come la Corte costituzionale da oltre un decennio denuncia — una grave violazione dei principi costituzionali *in omittendo*, ma che di fatto ha non poco agevolato l'impetuoso e preoccupante processo di concentrazione realizzatosi negli ultimi anni.

I presentatori di questa proposta di legge restano fermamente convinti che la « via maestra » per risolvere il problema rimanga quella di una disciplina organica e complessiva del sistema delle comunicazioni di massa, comprensivo di una articolata rete di limiti alle concentrazioni oligopolistiche, di garanzie e di strumenti di tutela, affidati alla vigilanza di una autorità indipendente di garanzia e di governo del sistema delle comunicazioni di massa, sul modello di quanto previsto in altri ordinamenti liberaldemocratici. Non dunque regole contro il mercato, ma regole per garantire la libertà del mercato (non c'è libero mercato senza libera concorrenza) e insieme per garantire diritti « immateriali » fondamentali per tutti i cittadini, che l'oligopolio dell'informazione minaccia di vanificare.

Ma nelle more dell'esame e dell'approvazione di una legge organica (che proprio le contraddizioni interne alla maggioranza e la tendenza di alcune forze politiche a proteggere i « monopolisti amici » stanno oltremodo prolungando), non si può evitare di prendere in considerazione l'opportunità di un intervento di emergenza, che valga a « salvare il salvabile » e ad evitare che la futura legislazione organica debba poi affrontare una

situazione di fatto ulteriormente compromessa.

Che la questione esista è dimostrato anche da altre proposte proprio in queste settimane avanzate da altre parti politiche, tendenti a stabilire per intanto un limite di concentrazione riferito all'intero fatturato del settore delle comunicazioni di massa. Ma tale proposta si presta a due fondamentali obiezioni. Innanzitutto, stabilendo un limite di concentrazione (25 per cento) riferito all'intero fatturato del settore dell'informazione, la norma proposta non ha alcun effetto sui *trusts* esistenti, compreso il progettato gruppo Mondadori-Berlusconi. Se, come quasi tutti convengono, il grado di concentrazione oligopolistica raggiunto nel settore è intollerabile, se le posizioni dominanti conseguite da alcuni gruppi costituiscono una seria minaccia per il pluralismo dell'informazione e dunque per le libertà di opinione e per gli stessi diritti democratici, è evidente che una normativa anti-monopolistica non può limitarsi a fotografare e legalizzare la situazione esistente: deve proporsi di ridimensionare le concentrazioni, di ristabilire, per quanto possibile, condizioni di pluralismo, come più volte richiesto dalla stessa Corte costituzionale.

L'ipotesi di un limite *antitrust* riferito al mercato delle risorse non va per questo scartata. Ma va più correttamente riferita al mercato pubblicitario, il solo che si configura in termini omogenei per l'intero settore. E del resto: è proprio la posizione dominante conseguita dal gruppo Fininvest-Mondadori nel mercato della raccolta pubblicitaria (42 per cento), che gli consente di alterare la concorrenza e impedire l'ingresso sul mercato di altri soggetti. La proposta di un limite riferito al fatturato segue invece la stessa logica di chi, volendo evitare i monopoli dell'automobile, proponesse di imporre un limite di concentrazione riferito invece all'intera produzione metalmeccanica (auto, *computer*, armi, ecc.).

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. È vietata l'acquisizione, in qualsiasi forma e modo, di posizioni dominanti nel settore delle comunicazioni di massa. Sono altresì vietate le intese, gli accordi fra imprese e le pratiche concordate che abbiano per oggetto, ovvero abbiano l'effetto di limitare o distorcere il pluralismo dell'informazione o la concorrenza tra le imprese operanti nel settore delle comunicazioni di massa.

2. Fino alla data di entrata in vigore di norme generali sulla regolamentazione del sistema delle comunicazioni di massa, si applicano le disposizioni della presente legge alle imprese che comunque esercitano attività di raccolta pubblicitaria per i mezzi di comunicazione di massa, ancorché in forma non esclusiva o non prevalente.

ART. 2.

1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 12 della legge 5 agosto 1981, n. 416, come modificato dall'articolo 5 della legge 10 gennaio 1985, n. 1, si intende per posizione dominante, ai fini della presente legge, quella del soggetto che, anche congiuntamente ad altri soggetti e attraverso imprese direttamente o indirettamente controllate o collegate ai sensi dei commi seguenti, raccolga oltre il 20 per cento del fatturato pubblicitario annuale complessivo destinato ai settori dell'editoria quotidiana, dell'editoria periodica, della radiofonia, della televisione, ovvero raccolga oltre il 30 per cento del fatturato pubblicitario annuale destinato ad uno dei predetti settori.

2. Le norme della presente legge non si applicano se i limiti di concentrazione di cui al comma 1 sono superati mediante la raccolta di pubblicità per una sola testata giornalistica o per una sola emittente televisiva o radiofonica.

3. I limiti di concentrazione di cui al comma 1 sono ridotti di un quinto, se il soggetto, impresa, o gruppo di imprese che direttamente o indirettamente controlla una o più imprese operanti nel settore della raccolta pubblicitaria realizza, in settori economici diversi da quello delle comunicazioni di massa, un fatturato superiore ad un terzo del fatturato consolidato del gruppo. A tal fine, si tiene conto del rapporto esistente tra il fatturato consolidato realizzato nei tre anni precedenti e quello realizzato nel medesimo periodo in attività diverse da quelle comunque attinenti al settore delle comunicazioni di massa.

4. Costituisce controllo la sussistenza dei rapporti configurati come tali dal primo comma dell'articolo 2359 del codice civile o dall'articolo 1 della legge 5 agosto 1981, n. 416, come da ultimo modificato dall'articolo 1 della legge 25 febbraio 1987, n. 67, ancorché tali rapporti siano realizzati congiuntamente con altri soggetti o tramite società direttamente o indirettamente controllate, o tramite intestazioni fiduciarie o mediante accordi parasociali o intese di qualunque genere. Costituisce altresì controllo la sussistenza di qualunque altro tipo di rapporto che consenta ad un soggetto di esercitare, anche attraverso altri soggetti direttamente o indirettamente controllati, o tramite intestazioni fiduciarie o mediante accordi parasociali o intese di qualunque genere o congiuntamente con altri soggetti, un'influenza rilevante sulle scelte concernenti la gestione della società o impresa controllata.

5. Costituisce collegamento, ai fini della presente legge, la sussistenza dei rapporti tra imprese di cui al secondo comma dell'articolo 2359 del codice civile, ancorché realizzati tramite società direttamente o indirettamente controllate ai sensi del comma 4.

6. I vincoli, i limiti e gli obblighi imposti dalla presente legge si intendono in ogni caso riferiti ai gruppi di imprese tra i quali intercorrano rapporti di controllo o di collegamento ai sensi dei commi precedenti.

7. Le persone fisiche o le società che, ai sensi dei commi precedenti, controllano direttamente o indirettamente o risultano collegati ad una società operante nel mercato della raccolta pubblicitaria, sono tenuti a darne comunicazione al Garante per l'editoria di cui alla legge 5 agosto 1981, n. 416, entro quindici giorni dal fatto o dal negozio che determina l'acquisizione della posizione di controllo o di collegamento. Negli stessi termini deve essere data comunicazione degli accordi parasociali o di sindacato di voto fra i soci delle medesime società o delle società che comunque le controllano o sono ad esse collegate.

8. Ove non siano state effettuate nei termini le comunicazioni di cui al comma 7, i soggetti che le hanno omesse sono puniti con la reclusione fino ad un anno e con l'ammenda non inferiore a lire un miliardo. Con la stessa pena sono puniti coloro che abbiano effettuato comunicazioni false.

ART. 3.

1. Fino alla data di entrata in vigore di norme generali sulla regolamentazione del sistema delle comunicazioni di massa, la adozione dei provvedimenti necessari per l'applicazione della presente legge è di competenza del Garante per l'editoria istituito dall'articolo 8 della legge 5 agosto 1981, n. 416.

2. Il Garante per l'editoria adotta tutti i provvedimenti che ritenga necessari per garantire:

a) la trasparenza della proprietà e della gestione delle imprese disciplinate dalla presente legge;

b) l'osservanza delle norme intese ad impedire comportamenti anticoncorrenziali o l'acquisizione di posizioni dominanti.

3. Il Garante per l'editoria provvede ad accertare, ai fini della presente legge, la sussistenza di rapporti di controllo di fatto tra imprese, avvalendosi di ogni elemento atto ad identificare l'influenza rilevante di cui all'articolo 2.

4. Accertata la violazione delle norme della presente legge o dei provvedimenti emanati per la sua attuazione, il Garante per l'editoria impone ai soggetti interessati di provvedere ad eliminare la posizione dominante o a rimuovere gli effetti derivanti dai comportamenti anticoncorrenziali entro un termine improrogabile non superiore a sei mesi.

5. Trascorso il termine di cui al comma 4 senza che la situazione di fatto di cui allo stesso comma sia stata eliminata, il Garante adotta i provvedimenti necessari, compresa, ove necessario, la vendita forzata di aziende, testate, partecipazioni o quote sociali, e l'annullamento di contratti o altri negozi giuridici. Si applica altresì una sanzione amministrativa pecuniaria pari al 50 per cento degli introiti pubblicitari eccedenti il limite fissato dall'articolo 2.

6. Gli amministratori, i sindaci o revisori, e i direttori generali di imprese o enti che non ottemperino alle richieste o non si uniformino alle prescrizioni del Garante per l'editoria, o comunque ostacolino l'esercizio delle sue funzioni, sono puniti con l'arresto fino a sei mesi e con l'ammenda da lire 10 milioni a lire un miliardo.

ART. 4.

1. Chiunque abbia subito un danno per effetto di concentrazioni, intese o pratiche limitative della concorrenza vietate dalla presente legge, può farne denuncia al Garante per l'editoria, il quale è tenuto a pronunciarsi entro tre mesi, notificando al denunciante i provvedimenti

adottati. La denuncia può essere presentata altresì da qualunque altra persona fisica o giuridica, a tutela del diritto al pluralismo dell'informazione.

2. Trascorso il termine di cui al comma 1, senza che il Garante abbia adottato alcun provvedimento, il denunciante può promuovere avanti il tribunale competente per territorio l'azione per il risarcimento del danno, ovvero per l'adozione dei provvedimenti di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 25 febbraio 1987, n. 67.

3. Avverso i provvedimenti del Garante per l'editoria è ammesso ricorso innanzi al tribunale amministrativo regionale del Lazio.

4. Sono nulli i contratti, patti o scritture private intesi ad aggirare le disposizioni della presente legge.